

Evaluando políticas de desarrollo humano: el caso de la agenda de política pública en el Perú

Carmen Rosa Osorio Llanos¹

Banco Mundial

Resumen

El presente artículo analiza la influencia del enfoque de desarrollo humano (HD) en la agenda de política pública peruana. Se examinan dos políticas de desarrollo humano aplicadas en el Perú para mostrar cómo pueden incorporarse los principales elementos del enfoque de capacidades de Amartya Sen en la evaluación de políticas públicas. El análisis muestra que reconocer el elemento de agencia humana implica un diálogo permanente entre políticos, técnicos y ciudadanos para establecer la agenda política de desarrollo humano. Este diálogo permite determinar conjuntamente cuál es el ser y hacer que la sociedad desea priorizar y, así, contribuye a implementar políticas de desarrollo humano más efectivas.

Palabras clave: agencia humana; desarrollo humano; enfoque de capacidades; nutrición; oportunidades; política pública; salud; Sen, Amartya.

Abstract

This article analyses the influence of the human development (HD) approach on the agenda of Peruvian politics. It examines two human development policies applied in Peru to show how the main elements of the Amartya Sen's capacities approach can be incorporated into public policies assessment. The analysis shows that recognizing human agency implies a permanent dialogue among policy makers, technicians and common citizens to set out the political agenda on human development. This allows them to jointly determine what is the being and doing that society wants to prioritize; and hence, contribute to implementing more effective human development policies.

Key words: capacities approach; health; human agency; human development; human development approach; nutrition; opportunities; public policy; Sen, Amartya.

1. Correo electrónico: carmenosorio@gmail.com; artículo recibido el 15 de junio y aprobado el 10 de agosto de 2010.

INTRODUCCIÓN

¿Cómo ha influenciado el enfoque de desarrollo humano las políticas públicas? ¿Las discusiones de política sobre desarrollo humano incluyen los aspectos clave del enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen? ¿Cómo incorporan los hacedores de política en la práctica estos aspectos de desarrollo humano en la evaluación de políticas públicas? Aunque es difícil dar respuestas exhaustivas a estas preguntas, este ensayo intenta contribuir con su análisis. Así, se examina el caso de la agenda peruana de políticas de desarrollo humano a la luz de la propuesta de Sen, tratando de mostrar cómo los principales elementos del enfoque de capacidades pueden ser incorporados en la evaluación de políticas públicas.

En la primera parte se argumenta que, aunque las discusiones de política internacional sobre desarrollo han incorporado componentes orientados al ser humano en su análisis, estas discusiones usualmente fallan en tomar en cuenta importantes aspectos del enfoque de capacidades. Elementos como la agencia de las personas, la interconexión entre sus libertades y la valoración de su bienestar están esencialmente vinculados a este enfoque y deberían ser incorporados en el análisis. Para mostrar cómo estos elementos pueden ser incluidos se usa un enfoque dimensional.

En la segunda parte se analizan dos políticas de desarrollo humano aplicadas en el Perú a la luz del marco teórico descrito en la sección previa. Se identifican procesos relacionados con los vínculos usualmente no considerados entre el enfoque de desarrollo humano y el de capacidades y se resalta su relevancia para la evaluación de políticas públicas. Los casos permiten mostrar, en la práctica, cuán importante es considerar la agencia de las personas para determinar fines valiosos, para relacionar efectivamente metas intermedias de política con estos fines y para aprovechar los procesos educativos y las permanentes interacciones entre Estado y sociedad con el objetivo de asegurar el compromiso de la gente con las intervenciones de política.

Finalmente, se resalta que el reconocimiento de la agencia de las personas implica un diálogo permanente entre hacedores de política y ciudadanos comunes para definir la agenda de política de desarrollo humano. Esto les permite determinar conjuntamente qué estados y acciones valiosas su sociedad desea priorizar. De esta manera se contribuye a implementar más efectivamente políticas de desarrollo humano.

1. DIMENSIONES DE DESARROLLO HUMANO: UNA CONSIDERACIÓN DE POLÍTICA

A. ¿Qué implica el enfoque de desarrollo humano para las políticas públicas?

«El Desarrollo Humano es acerca de personas» (UNDP 2007:24). Como el último reporte de desarrollo humano sostiene, hablar acerca de personas es la manera más simple de describir el desarrollo humano. Esta sencilla interpretación de desarrollo centrada en las personas ha tenido implicancias significativas para el debate de políticas públicas alrededor del mundo desde la década de 1990. El énfasis en el análisis del desarrollo se ha ampliado desde uno que miraba políticas centradas en los ingresos, el crecimiento económico y los productos materiales hacia uno que incluye el logro del bienestar humano como el objetivo esencial de desarrollo (Chambers 1995; Sen 1999; Fukuda-Parr 2004; Grusky y Kanbur 2006). «Las personas son la riqueza real de las naciones» (UNDP 2004:127) y, consecuentemente, los Estados deben considerar el bienestar de las personas en sus políticas para incrementar su riqueza.

Este énfasis ha influenciado el análisis de políticas públicas de dos maneras. Primero, ha cambiado la manera en la que se mide el desarrollo. Desde 1990, el Índice de Desarrollo Humano (IDH)² –seguido por otros intentos de tomar en cuenta los logros de desarrollo– ha sido presentado como una medida alternativa de desarrollo a la medida previa y extendidamente usada de PBI per cápita (Ranis et al. 2006). Segundo, el enfoque de desarrollo humano ha ampliado el espectro de intervenciones de política. A los debates de reducción de pobreza monetaria y a las intervenciones estatales orientadas hacia el mercado, se ha sumado una especial atención a recomendaciones de política que no están directamente vinculadas con logros económicos. Así, por ejemplo, los reportes de desarrollo humano por país promueven políticas directamente relacionadas a resultados de desarrollo humano (e.g. intervenciones en educación y salud) e incorporan múltiples dimensiones de bienestar en el análisis y las evaluaciones de política (e.g. libertades políticas, ambientes sociales pacíficos, ambientes naturales saludables) (UNDP 1994, 2000 y 2007).

En este sentido, como Grusky y Kanbur subrayan, «los beneficios del IDH [y la mayoría de discursos de desarrollo humano] en términos de una creciente conciencia de la multidimensionalidad de la pobreza han sido incalculables [...]» (Grusky y Kanbur 2006:12); sin embargo, si se considera la definición de Sen de desarrollo en términos de capacidades humanas, se notará que existen consideraciones adicionales a tomar en cuenta para tener un entendimiento completo del desarrollo humano. Como Fukuda-Parr señala, «la frustración más persistente de la reciente evolución de la reflexión sobre desarrollo ha sido la

2. El IDH combina indicadores de esperanza de vida, logros educativos e ingresos (UNDP 1990).

continúa mala interpretación del enfoque de capacidades concebido por Amartya Sen [...]» (Fukuda-Parr 2004:117).

«Reportes de desarrollo humano y otros estudios empíricos han operativizado ciertos aspectos del enfoque de capacidades de Sen» (Alkire 2005:115), sin embargo, existen otros aspectos que necesitan ser reconocidos más enfáticamente. De acuerdo con Sen, el bienestar de las personas puede conseguirse a través de la expansión de sus capacidades, que son las oportunidades reales que tienen para ejercer su libertad de ser y hacer lo que ellas valoran; es decir, de alcanzar estados y ejercer acciones valiosas (Sen 1999). Este enfoque de desarrollo del ser humano difiere de otros en su definición de las metas fundamentales de desarrollo. Las teorías de formación de capital humano o de desarrollo de recursos humanos consideran a las personas como recursos intermedios para lograr desarrollo económico y la escuela de necesidades básicas se concentra en la satisfacción de necesidades humanas materiales (Fukuda-Parr 2004:118)³. Por el contrario, el enfoque de capacidades considera a los seres humanos como los fines del desarrollo y la expansión de sus libertades como su meta fundamental (Sen 1990).

Como consecuencia, en una definición completa del desarrollo humano su eje no solo son las personas, sino también la expansión de sus libertades. Dado que las libertades reales permiten que las personas alcancen su bienestar, las políticas de desarrollo humano deberían ser evaluadas a la luz de su expansión (Sen 1999:4)⁴. Así, como Anand y Ravallion sugieren, los reportes de desarrollo humano ayudan a «ver la provisión pública de servicios sociales como un instrumento guía de desarrollo humano» en la medida en que ellos comprometen las libertades de las personas (Anand y Ravallion 1993:136). Por ejemplo, la educación puede ser evaluada como una medida de desarrollo en tanto expanda las libertades de ser y/o de hacer lo que las personas valoran (e.g. ser más educado y generar ingresos). Sin embargo, una evaluación de procesos de desarrollo acorde con este enfoque debería considerar también aspectos adicionales, como la agencia de las personas, su valoración de las cosas y la interconexión de sus libertades. Por un lado, en la medida en que el desarrollo depende de lo que la gente valora, las definiciones de los estados y acciones valiosos requieren un permanente escrutinio. Y por otro lado, la definición de las oportunidades reales de la gente para ejercer su libertad depende de su capacidad y voluntad de hacer algo en pro de su desarrollo –es decir, de su agencia– y de cómo se interconectan diferentes tipos de libertades (Sen 1999:4).

3. Cabe notar que «el enfoque de necesidades básicas defendió el desarrollo humano de manera bastante similar al enfoque de capacidades», pero la forma en que fue operativizado por los programas implementados por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo provocó su mala interpretación (Alkire 2005:116; ver también: Streeten et al. 1981; Stewart 1985).

4. Sin embargo, como los resultados de desarrollo humano (estados y acciones valiosos) son generalmente lo único que puede ser medido, las discusiones de política tienden a concentrarse solo en ellos.

De este modo, de acuerdo con el enfoque de capacidades de desarrollo humano, el foco de política adecuado debería estar, no en igualar resultados (Grusky y Kanbur 2006:29), sino en igualar capacidades, que son las libertades de las personas para lograr resultados valiosos. Así, «los estados sociales deberían ser definidos básicamente en el espacio de las capacidades humanas» (Alkire 2005:125). Además, se debería tomar en cuenta el aspecto de agencia para lograr desarrollo, así como para definir y redefinir logros valiosos.

B. Selección de capacidades humanas: definiendo prioridades en la agenda de política

La propuesta de Sen plantea una pregunta abierta sobre cuáles son las libertades más importantes a considerar en una agenda de política orientada al desarrollo. No obstante, como Fukuda-Parr señala, «la política pública es acerca de definir prioridades» (Fukuda-Parr 2004:121). Al respecto, se han desarrollado diferentes esfuerzos por definir listas de capacidades básicas o fundamentales. Muchos se han basado en consideraciones de carácter empírico (e.g. ver Ranis et al. 2006) o en el poder instrumental (e.g. ver Sen 1999:38-40) y han buscado orientar debates de política y sus recomendaciones (e.g. la discusión de capacidades humanas centrales en Nussbaum 2000).

Definir un número limitado de dimensiones humanas básicas es otra alternativa para definir prioridades de desarrollo humano. Aunque, a diferencia de los casos previos, esta definición no provee un número fijo de capacidades, es una alternativa útil porque está basada en la opinión de la gente para definir fines valiosos y es suficientemente general para ser aplicada en diferentes contextos. El trabajo de Finnis, relatado analíticamente por Alkire, desarrolla un concepto de valores humanos básicos que permite identificar dimensiones esenciales de desarrollo humano (Alkire 2002). Este enfoque, que tiene bases filosóficas⁵, identifica «las razones que la gente tiene para actuar que no necesitan más razón» (Grisez *et al.*, citado en Alkire 2002:185); así, considera que las razones básicas por las cuales la gente actúa buscando su bienestar son las dimensiones del desarrollo humano (Alkire 2002:186)⁶.

Esta definición de dimensiones de desarrollo humano tiene ciertas características que la hacen bastante práctica para su aplicación en políticas públicas. Como son algo vagas y están fundamentadas en la propia valoración de la gente, estas dimensiones básicas son «flexibles y apropiadas a contextos políticos y culturales diversos» (Alkire 2002:183). Además,

5. Para un mayor recuento de dimensiones de valores humanos filosóficamente defendidos, ver Alkire (2008:113).

6. El anexo 1 presenta esta lista de razones básicas para la acción o dimensiones de desarrollo humano.

son inconmensurables (cada una tiene cualidades deseables exclusivas), irreductibles y no jerárquicas (no tienen un orden de importancia predeterminado) (Alkire 2002:185-186). Así, constituyen una lista útil, comprehensiva y finita que puede orientar potenciales intervenciones de política en desarrollo humano.

Esta definición de prioridades también toma en cuenta las preocupaciones de Sen sobre la tarea de especificarlas. Por un lado, el enfoque dimensional mantiene la atención de los debates sobre desarrollo en el ser humano como fin. Dimensiones como el deseo de vivir o conocer (o saber) promueven discusiones acerca de estados y acciones básicas y universalmente valiosas para el hombre. Por ejemplo, la oportunidad de estar bien nutrido satisface el deseo humano de estar saludable (dimensión de la vida misma) y, al mismo tiempo, junto con una buena educación, el deseo de ser educado (dimensión del conocimiento). Así, resaltando los fines valiosos, la discusión de dimensiones permite analizar en qué medida algunos procesos expanden las libertades reales de la gente para lograr estados y acciones universalmente valiosos.

Este enfoque también promueve un análisis más integrado de fines valiosos al reconocer que los procesos y objetivos de desarrollo están interrelacionados. En el mismo ejemplo, podemos observar cómo el objetivo de nutrición está conectado con otros procesos de desarrollo. De acuerdo con el análisis dimensional, estar bien nutrido no se relaciona solamente con la dimensión de la vida misma, sino que también es una precondition para tener capacidades vinculadas a la dimensión del conocimiento. Así, el enfoque dimensional ayuda a analizar intervenciones de desarrollo sin considerar sectores como ingredientes separados del bienestar (Grusky y Kanbur 2006:12), sino tomando en cuenta las interconexiones, complementariedades y relaciones causales entre ellos.

Por otro lado, cualquier conjunto de dimensiones universales de desarrollo requiere la consideración de valores sociales y discusiones públicas para contextualizarlo. Por eso, para operativizar el enfoque de capacidades a través del análisis dimensional, los hacedores de política necesitan relacionar las dimensiones de desarrollo con las condiciones sociales y «el entendimiento público de, y el compromiso con, los problemas de desarrollo» (Alkire 2008:96). En este sentido, este enfoque puede incorporar la sugerencia de Sen sobre el escrutinio y la discusión pública para especificar los fines más valiosos, presentando la priorización de dimensiones como materia de debate (Alkire 2005:125).

El énfasis en los fines valiosos para el ser humano, así como la dependencia en la valoración de la gente para definir prioridades de desarrollo, se basa en el reconocimiento de los seres humanos como agentes de desarrollo. Es decir, personas que procuran su bienestar.

Ellas definen, individual y socialmente, fines valiosos y delinear constantemente sus prioridades al respecto. «La agencia es en sí misma central al enfoque de capacidades» (Unterhalter 2008:505) y esto implica que con «oportunidades sociales adecuadas, los individuos pueden efectivamente forjar su propio destino y ayudarse los unos a los otros» (Sen 1999:11). De esta manera, cada intervención de desarrollo humano debe considerar la potencial participación activa de la población en la búsqueda de su desarrollo.

2. EL DESARROLLO HUMANO EN LA AGENDA DE POLÍTICA PERUANA: LOS VÍNCULOS PERDIDOS

El Perú es un interesante caso que permite analizar las implicancias de una agenda explícita de desarrollo humano en la implementación de políticas públicas. El desarrollo humano es una prioridad nacional en el Perú: ha sido catalogado por el actual partido de gobierno (APRA) como «la necesidad que no debe posponerse» (APRA 2006:13)⁷ y el compromiso político de alcanzarlo fue ratificado por el Presidente del Consejo de Ministros en su presentación del *Plan del gobierno* en el Congreso (Del Castillo 2006; World Bank 2006:6).

Desde el 2002, las políticas de desarrollo humano han estado en el centro de los acuerdos políticos más importante en el nivel nacional⁸. Por ejemplo, el Acuerdo Nacional⁹ –firmado en el 2002 por representantes de siete partidos políticos (incluyendo el APRA), organizaciones de sociedad civil y el partido de gobierno– señala que «el desarrollo humano integral [...] constituye el mayor eje de acción del estado» (Acuerdo Nacional 2002:16). Consistente con este acuerdo, el APRA describe 139 políticas concernientes al desarrollo humano en su plan de gobierno (APRA 2006:20-29) y el presidente Alan García reitera su compromiso con las prioridades de desarrollo humano cada año en sus mensajes a la nación¹⁰ (García 2006, 2007 y 2008).

En las siguientes secciones, se usa el enfoque dimensional para analizar algunas políticas públicas implementadas como parte de esta explícita agenda de desarrollo humano¹¹. Este

7. Tercer objetivo del *Plan de gobierno* 2006-2011 del APRA (APRA 2006).

8. Para un mayor análisis político de la incorporación reciente de demandas sociales en la agenda de política nacional, ver Tanaka y Vera (2007) y Tanaka (2008).

9. Este propone treinta políticas de estado, las cuales deben orientar las prioridades del Estado peruano para los subsecuentes veinte años.

10. El «mensaje a la nación» es el discurso que el presidente ofrece a los peruanos cada 28 de julio como parte de los acontecimientos oficiales de celebración del día de la Independencia nacional.

11. Para ver otro ejemplo del uso del análisis dimensional para evaluar procesos sociales en Perú, ver Ansión e Iguíñiz (2004).

análisis no trata de evaluar ni la eficacia ni la eficiencia de las políticas en cuestión¹², sino de identificar los aspectos que los enfoques comunes de desarrollo humano típicamente fallan en notar. Los ejemplos tratan de ilustrar si las amplias discusiones que se realizan sobre políticas de desarrollo humano o su defensa política pueden incorporar elementos esenciales del enfoque de capacidades.

A continuación, entonces, se examinan algunas de las políticas implementadas relacionadas con la dimensión de la vida, específicamente con el concepto de vida saludable. Los ejemplos están focalizados en políticas nacionales dirigidas a niños menores de tres años. Usando el enfoque dimensional, se resaltan las consideraciones del enfoque de capacidades descrito previamente desde una perspectiva teórica, para lo cual se examinan las definiciones (implícitas o explícitas) de fines valorados, el reconocimiento de interconexiones entre políticas dirigidas a alcanzar estos fines y el reconocimiento de la agencia de las personas para alcanzarlos.

A. Niños saludables: enfrentando la desnutrición crónica

«Después de años de reducción constante, en la última década, el ratio de desnutrición en el Perú ha disminuido levemente, y permanece en 24 por ciento, afectando a 1,5 millones de niños (menores de cinco años)» (World Bank 2007b:22). Estas impactantes cifras motivaron gran atención política y, como resultado, el problema fue incorporado como una prioridad nacional en la agenda de política pública. El gobierno anunció explícitamente su compromiso con la erradicación de la desnutrición crónica en varias oportunidades. En el 2006, el Presidente del Consejo de Ministros anunció la meta nacional de una reducción de la desnutrición crónica de cinco puntos porcentuales en cinco años (Del Castillo 2006); y en el 2007 y el 2008, el presidente García reiteró esta meta (García 2007 y 2008).

Alternativamente, si se mira el mismo problema desde la perspectiva de un ciudadano peruano común, el compromiso con esta prioridad nacional puede variar. ¿«Estar bien nutrido» es un fin valioso en sí mismo o es una meta intermedia para lograr un fin universalmente valioso? De acuerdo con el enfoque dimensional, parece ser que estar bien nutrido contribuye directamente con lograr una vida saludable, lo cual es uno de los fines que todo ser humano persigue, independientemente de su condición social o nivel educativo, es decir, un fin de carácter universalmente valioso. Teniendo esto en mente, vale la pena formular algunas preguntas adicionales: ¿puede la gente distinguir fácilmente un niño que está bien nutrido de uno que no lo está? Y luego, ¿saben los padres que la desnutrición crónica en los niños

12. Para una mayor evaluación de la eficacia y eficiencia de políticas sociales en Perú, ver Vásquez (2007) y World Bank (2007a).

afecta severamente su desarrollo intelectual y psicológico? En otras palabras, ¿es evidente la relación entre estar desnutrido y tener una vida saludable? Las respuestas a estas preguntas pueden variar de acuerdo con el nivel educativo de los entrevistados, pero precisamente son estas variaciones particulares las que pueden ofrecer ciertas luces para la formulación de estrategias que sean efectivas para enfrentar el problema de desnutrición.

En el Perú, los niveles más altos de desnutrición crónica están concentrados en las zonas rurales y entre los más pobres. Además de su falta de recursos económicos para conseguir grandes cantidades de alimento, estas personas usualmente no tienen un acceso apropiado a servicios de salud y otros servicios públicos. Tomando en consideración estos factores, el gobierno formuló estrategias que fueron focalizadas en la provisión estatal de recursos (principalmente alimento y apoyo financiero). En el 2006, el gobierno peruano comenzó numerosos cambios institucionales para mejorar la eficiencia de su provisión de servicios nutricionales. Integró programas sociales, redefinió metas técnicas y brindó apoyo financiero a todas las agencias estatales involucradas en la tarea (World Bank 2007a y 2007b; MEF 2008 y 2009). Actualmente, las estrategias consisten en proveer alimentación suplementaria (por ejemplo, a través de programas como el PRONAA [Programa Nacional de Apoyo Alimentario], comedores populares o el Vaso de Leche), mejorar los servicios de salud para proveer consejos nutricionales (a través de los centros de atención primaria), definir nuevas condiciones para las transferencias condicionales de efectivo realizadas a través del programa Juntos y llevar a cabo otras actividades complementarias para mejorar las condiciones sanitarias (por ejemplo, a través del programa Agua para Todos).

A pesar de la potencial eficacia de estos esfuerzos para reducir la ratio de desnutrición, en este ensayo se argumenta que el vínculo entre la priorización nacional del problema, las estrategias estatales planteadas para enfrentarlo y el involucramiento de las personas con dichas estrategias no está siendo tomado en cuenta. Es difícil imaginar que la población rural o pobre rechace apoyo alimenticio o financiero; sin embargo, el gobierno ha tenido dificultades en lograr que los padres de niños enfermos atiendan sesiones regulares de monitoreo del crecimiento y de consejería nutricional. Las respuestas a las preguntas que se formularan en párrafos anteriores explican parte de estas dificultades.

Si todo individuo desea estar saludable (un supuesto basado en la dimensión de vida), entonces podemos asumir que todo padre desea que su hijo esté saludable también. Sin embargo, ¿qué pasa si este padre no sabe cuándo su hijo está enfermo o no? La desnutrición crónica no es una enfermedad evidente, la gente requiere asistencia profesional para reconocer si sus hijos están bien nutridos o no. Además, el término desnutrición no necesariamente denota enfermedad para personas con bajos niveles de educación. Así, las

personas en general no podemos distinguir fácilmente la desnutrición en los niños y algunos padres, especialmente aquellos pobremente educados, tampoco se dan cuenta de que la desnutrición puede afectar severamente la salud de sus hijos. Teniendo esto en cuenta, ¿pueden las políticas contra la desnutrición expandir las oportunidades de los padres para ejercer su libertad y buscar una vida saludable para sus hijos?

Las iniciativas de gobierno pueden mejorar las oportunidades de los niños para estar saludables a través de la mejora de los servicios públicos y la provisión de apoyo material. Sin embargo, el Estado puede también fortalecer y promover la agencia de los padres para obtener mejores resultados y al mismo tiempo expandir sus libertades. Existe una relación empírica entre la falta de conocimiento nutricional sobre el crecimiento normal del niño y los resultados negativos en su crecimiento (World Bank 2009a:31). Así, cada intento de mejorar estos resultados debe incorporar un componente educacional para padres¹³. La experiencia internacional respalda esta conclusión al demostrar que la educación de las madres, particularmente su información nutricional, impacta positivamente en el estado nutricional de sus hijos (Christiaensen y Alderman 2004; Block 2007). En el caso peruano, el Estado ha intentado resolver el problema de la falta de involucramiento de los padres en las estrategias contra la desnutrición añadiendo su asistencia al centro de salud como una condición para recibir la transferencia de efectivo a través del programa Juntos. Sin embargo, si este requerimiento no es complementado por procesos educativos que enseñen a los padres cómo reconocer el problema nutricional, sus oportunidades de buscar vidas saludables para sus hijos continuarán siendo limitadas.

Adicionalmente, estar conscientes de la agencia de los padres en esta tarea puede influenciar el discurso político desde un punto de vista comunicacional. Si el Estado reconoce que el mensaje de reducir un complejo indicador de desnutrición muestra tener dificultades para ser entendido por la población afectada, debería presentarlo en términos más amigables. Por ejemplo, el mensaje de estar saludable podría estar vinculado al reconocimiento universal de la salud como un fin valioso, el cual estaría más orientado a las personas y a lo que ellas valoran. Esto implicaría presentar la reducción de la desnutrición infantil no solamente como una meta importante de gobierno, sino más enfáticamente como una meta relacionada a un fin valorado por todos y cada uno de los peruanos: el deseo de estar y llevar una vida saludable. Una vez que los objetivos estatales sean socialmente entendidos como demandas legítimas de la población, tanto los padres de familia como otros actores sociales estarán más propensos a involucrarse y colaborar con las estrategias de gobierno.

13. Sánchez-Griñán argumenta que para enfrentar los riesgos nutricionales es necesario compartir oportunamente información a todo nivel entre la población, el Estado y otras instituciones involucradas (Sánchez-Griñán 2007:108).

Como se puede observar, el enfoque dimensional ofrece un marco interesante para evaluar políticas de desarrollo humano. En este caso, las conexiones entre fines universalmente valiosos y medios menos evidentes para conseguirlos son particularmente importantes para entender los hechos empíricos y para aprovechar las complementariedades entre dimensiones (e.g. los procesos educativos). Además, aunque no se busca atribuir completamente la efectividad de las políticas de desarrollo humano al reconocimiento de agencia, cabe notar que esta consideración puede complementar las estrategias tradicionales que están orientadas hacia la oferta de servicios; y, por lo tanto, puede ayudar a conseguir metas de desarrollo humano más efectivamente.

B. Niños y madres saludables: enfrentando la mortalidad materno-infantil

Un objetivo de política más explícito relacionado con la dimensión de vida del desarrollo humano es la reducción de la mortalidad materno-infantil. En el 2006, el Presidente del Consejo de Ministros anunció el compromiso del Estado de reducir la ratio de mortalidad infantil (Del Castillo 2006) y, en el 2007, el Ministro de Salud anunció que la reducción de la mortalidad materno-infantil era el objetivo primordial del sector salud (Ministerio de Salud 2007:22-26).

En contraste con el caso anterior sobre desnutrición, la definición de prioridades sectoriales fue amplia y públicamente discutida en este caso¹⁴. La elaboración del Plan Nacional Concertado de Salud¹⁵ permitió interacciones entre el Estado y la sociedad civil. Por primera vez, una propuesta de un plan nacional de salud fue consultada y discutida en todo el país (Ministerio de Salud 2007:4). El plan fue desarrollado sobre la base de consultas con autoridades y personal del sector salud y de otros sectores públicos, agencias internacionales y representantes de la sociedad civil en cada región del país. Así, sus metas y priorización estuvieron sujetas al escrutinio y al debate público, lo cual incluyó precisamente el tipo de discusiones que los procesos de definición de políticas deben promover de acuerdo al enfoque de capacidades. Este proceso fue un paso exitoso en cuanto a la incorporación del interés y la preocupación de la gente por los principales problemas de salud que afectan al país en la agenda sectorial de política.

En este plan también se reconoció que una de las mayores dificultades para disminuir la mortalidad materno-infantil en el Perú era la baja proporción de partos institucionales, especialmente en áreas rurales. Consciente de esta situación, el gobierno también definió

14. No obstante, cabe notar que, aunque las metas respecto a la desnutrición no fueron el centro de las discusiones públicas, fue una asociación de ONG y agencias internacionales la que puso ese tema en la agenda de desarrollo nacional (World Bank 2007b).

15. Este plan orienta las políticas nacionales de salud en el Perú para los siguientes catorce años.

metas con relación a este aspecto. Para el 2011, la ratio de partos institucionales debería subir de 44% a 70% en las zonas rurales (Del Castillo 2006; World Bank 2007b:21-22 y 2009a:27). Esta meta motivó debates adicionales para formular estrategias de política.

Generalmente, la ratio de partos institucionales ha sido asociada con el acceso de las familias a los centros de salud; sin embargo, en el caso de áreas rurales, existen factores sociales que pueden ofrecer explicaciones adicionales. Aunque el acceso a servicios de salud es un problema que todavía necesita ser atendido¹⁶, en este ensayo se argumenta que las barreras educacionales y culturales podrían ser entendidas, y así enfrentadas, usando el enfoque dimensional del desarrollo humano.

¿Qué es valioso para las comunidades rurales (tanto para las mujeres como para los hombres)? Para ellos y para todo individuo, estar saludable es un fin valioso. Entonces, si una mujer embarazada tuviera la oportunidad de ir a un centro de salud para dar a luz, ¿por qué entonces preferiría (ella y su comunidad) dar a luz en su casa? ¿El vínculo entre un parto institucional y un nacimiento saludable es suficientemente claro para las comunidades rurales? Aparentemente no. La investigación de campo reveló que existen concepciones equivocadas respecto a los beneficios de recibir atención profesional en los centros de salud. Las técnicas profesionales son bastante diferentes a las técnicas tradicionales, por eso las comunidades rurales no confían en los beneficios que aquellas pueden tener en la salud de la madre (Salud sin Límites 2000:62-65). Una vez más, el componente educacional es el elemento clave para enfrentar este problema. Este no solo puede proveer información acerca de los potenciales beneficios que una atención profesional de salud puede tener para la madre, sino también puede ayudar a que los proveedores de salud entiendan mejor el valor agregado de las prácticas culturales propias de la comunidad y quizás pueda hacer que el personal de los centros de salud sea más empático con la población local. Al respecto, experiencias internacionales como las de China demuestran que incorporar componentes de educación multicultural en la formación profesional del personal de salud produce resultados exitosos en cuanto a políticas de salud más inclusivas y efectivas (Kleinman *et al.* 2006).

Por otro lado, el enfoque de capacidades incentiva no solo la interacción de libertades (de estar saludable y de conocer), sino también un permanente diálogo con la población para determinar prioridades de desarrollo humano que estén acordes con lo que ella considere valioso. Las mujeres en zonas rurales no consideran que los centros de salud sean lugares

16. Para mayor información acerca de las propuestas recientes que buscan atender problemas de acceso a servicios, ver World Bank (2009a y 2009b).

cómodos y tampoco creen que la atención profesional del parto sea mejor que la asistencia que ellas podrían recibir de alguien de su propia comunidad (como las parteras). Por ejemplo, ellas valoran ser atendidas de acuerdo a las prácticas tradicionales porque eso les permite dar a luz de manera vertical; también valoran estar acompañadas de sus esposos o familiares cercanos para que puedan ofrecerles apoyo psicológico durante y después del parto (Salud sin Límites 2000). Ambas justificaciones están relacionadas con lo que las madres de zonas rurales valoran. Para ellas, un parto saludable está vinculado también a otras libertades, como la libertad de recibir apoyo emocional (salud mental) o escoger el método de parto de acuerdo a su propio juicio (lo cual está relacionado con la dimensión de desarrollo humano de autoexpresión). La falta de consideración respecto a las percepciones y valores de la gente puede transformarlos en barreras culturales que reducen la efectividad de las políticas de desarrollo humano.

En el 2005, el Ministerio de Salud promulgó una norma que incorporaba estas percepciones y preferencias locales en las políticas de salud. La norma describe procesos estándares de implementación de partos verticales en las zonas geográficas que lo requieran (Ministerio de Salud 2005). Además, el ministerio implementó «casas de espera» para atender las preocupaciones de las madres acerca de su salud (física y emocional) antes del parto. Estos casos ilustran cómo los servicios públicos pueden incluir las concepciones de la gente respecto a los fines que considera valiosos y cómo esta retroalimentación puede ser incluida en políticas nacionales (Chambers 1995:36). Si bien es cierto que estas soluciones no siempre pueden implementarse a cabalidad a lo largo del territorio nacional por diversos motivos¹⁷, vale la pena reconocer sus beneficios en cuanto a capacidad de incrementar la efectividad de algunas políticas y monitorear atentamente su implementación.

Como se puede observar, el enfoque de capacidades puede ser usado por los hacedores de política para mejorarlas constantemente en términos de desarrollo humano y para evaluarlas. Por ejemplo, con el marco normativo vigente en el Perú, ¿cómo podría el gobierno entrante incrementar la proporción de partos institucionales?, por otro lado, ¿las políticas actuales de salud expanden las libertades de las madres en zonas rurales? Al respecto, estudios recientes han encontrado que las prácticas de salud toleran pero no incorporan prácticas o creencias culturales o tradicionales. Esto significa que se necesita una mayor

17. Por ejemplo, se han reportado casos de personal de salud que no es proclive a implementar partos verticales dado el esfuerzo adicional que suponen en términos de aprendizaje y de ejercicio de la práctica clínica. También cabe reconocer que existen restricciones de oferta que, en el corto plazo, han limitado la implementación de estas medidas; por ejemplo, los componentes de gasto que el Ministerio de Economía y Finanzas habilita para el Programa Estratégico Articulado Nutricional hasta hace pocos meses no contaban con financiamiento para insumos relacionados con partos verticales en algunos departamentos del país.

y constante comunicación entre la sociedad y el Estado para continuar redefiniendo las prioridades, expandiendo las libertades de las personas y formulando las estrategias de desarrollo humano más efectivas.

3. CONCLUSIONES

Los enfoques comunes de desarrollo humano han encontrado desafíos para operativizar completamente el enfoque de capacidades propuesto por Amartya Sen. El problema es que las políticas de desarrollo humano usualmente se convierten en una lista de indicadores u objetivos intermedios que nos hacen olvidar consideraciones esenciales del bienestar: la expansión de las libertades de las personas para ser y hacer lo que ellas valoran y, también, su agencia. Las listas se vuelven una prescripción en vez de una permanente interacción con la gente. Esta interacción permite reconocer lo que la gente realmente valora (a través del escrutinio y las discusiones públicas) y encontrar maneras efectivas de lograrlo (a través del reconocimiento de interconexiones entre libertades).

Para analizar estos elementos, el enfoque dimensional es una herramienta útil porque los conceptos de dimensiones básicas son lo suficientemente generales como para aplicarse en cualquier contexto social y cultural. Además, ellos concentran la atención en fines humanos universales que están basados en la valoración de la gente (*i.e.* son teórica y empíricamente defendibles).

En el caso del Perú, aunque existe una agenda explícita de políticas de desarrollo humano, el enfoque dimensional sugiere que su evaluación debe tomar en cuenta en qué medida estas expanden las libertades reales de la gente. El reconocimiento de estas libertades implica la incorporación del entendimiento y las percepciones de la población en el proceso de definición de prioridades de política. Sin una interacción que le permita al Estado reconocer y atender las principales preocupaciones de la gente, el involucramiento público con las políticas de desarrollo humano será débil y, por lo tanto, su efectividad estará limitada.

Para implementar políticas públicas, es importante tener un objetivo final claro. Las dimensiones de desarrollo humano pueden clarificar dichos objetivos finales o fines. Los hacedores de política pueden evaluar la expansión de libertades observando si sus estrategias dan oportunidad a las personas de lograr los fines que ellas consideran valiosos o no. Para determinar qué es lo valioso para la gente, el escrutinio y el debate público son necesarios. Por ejemplo, el Plan Nacional Concertado de Salud fue resultado de discusiones y consultas públicas a diferentes miembros de la sociedad civil. Esto contribuyó a definir prioridades de política para todo el país. Sin embargo, la tarea de definir estrategias efectivas

para alcanzar estas prioridades continúa. Una mayor interacción entre los proveedores de salud pública y la sociedad es necesaria para expandir las libertades reales de las madres de zonas rurales, reconociendo lo que es valioso para ellas.

Usando un enfoque dimensional, los hacedores de política también pueden reconocer interconexiones entre libertades para aumentar la efectividad de sus políticas. Por ejemplo, los procesos educativos expanden la libertad de ser educado (un fin en sí mismo) y brindan información que le permite a la población participar en discusiones públicas de manera más efectiva. En este sentido, la difusión de diferentes tipos de conocimiento es esencial. Como se ha podido observar a través de los ejemplos descritos, la educación puede permitirle a la gente saber cómo mejorar la salud de sus hijos, conocer qué beneficios tiene el ser atendido por un profesional de la salud y reconocer el valor agregado de las prácticas culturales que ayudan a lograr objetivos de desarrollo.

Finalmente, cabe notar que este análisis de políticas de desarrollo humano está fundamentado en el reconocimiento de la agencia de las personas. De acuerdo con el enfoque de capacidades, los hacedores de política deberían aprovechar las capacidades humanas para buscar y efectivamente lograr el desarrollo individual y social de la población; así, las personas deberían ser consideradas socios activos en la búsqueda del desarrollo y no receptores pasivos de los intentos del Estado por lograrlo. De este modo, como se ha ejemplificado con algunas iniciativas del sector salud, la evaluación de las libertades de la gente, así como las estrategias para expandirlas, debe incorporar sus valores y percepciones para complementar las medidas orientadas hacia la oferta de servicios y lograr metas de desarrollo humano más efectivamente.

ANEXO

Dimensiones de Desarrollo Humano

- La vida en sí misma
- Conocimiento y experiencia estética
- Cierta grado de excelencia en el trabajo y el juego
- Amistad
- Autointegración
- Autoexpresión o racionalidad práctica
- Religión

Fuente: Finnis, *Razones básicas para la acción* (Grisez et al., citado en Alkire 2002:186).

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO NACIONAL

- 2002 *Acuerdo Nacional ¡...para trabajar de acuerdo!* Lima: Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional.

ALKIRE, Sabina

- 2008 «Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty». En: KAKWANI, N. y J. SILBER, (eds.), *The Many Dimensions of Poverty*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 89-119.
- 2005 «Why the Capability Approach?». En: *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 6, N° 1, pp. 115-135.
- 2002 «Dimensions of Human Development». En: *World Development*, vol. 30, N° 2, pp. 181-205.

ANAND, Sudhir y Martin RAVALLION

- 1993 «Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services». En: *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, N° 1, pp. 133-150.

ANSIÓN, Juan y Javier IGUÍÑIZ (coords.)

- 2004 *Desarrollo humano entre el mundo rural y urbano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú / Federación Internacional de Universidades Católicas (FIUC).

APRA

- 2006 *Plan de gobierno 2006-2011*. Lima. Fecha de consulta 23/02/2009. <<http://www.apra.org.pe/neo/plan.pdf>>.

BLOCK, Steven A.

- 2007 «Maternal Nutrition Knowledge versus Schooling as Determinants of Child Micronutrient Status». En: *Oxford Economic Papers*, vol. 59, N° 2, pp. 330-353.

CHAMBERS, Robert

- 1995 *Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?* Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.

CHRISTIAENSEN, Luc y Harold ALDERMAN

- 2004 «Child Malnutrition in Ethiopia: Can Maternal Knowledge Augment the Role of Income?». En: *Economic Development and Cultural Change*, N° 52, pp. 287-312.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2009 *Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2009*. Lima
- 2008 *Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2008*. Lima

DEL CASTILLO, Jorge

2006 *Mensaje del Presidente del Consejo de Ministros*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

FUKUDA-PARR, Sakiko

2004 «Rescuing the Human Development Concept from the HDI: Reflections on a New Agenda». En: FUKUDA-PARR, S.; A.K. SHIVA KUMAR y UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME-HUMAN DEVELOPMENT REPORT OFFICE (eds.), *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*. New Delhi, Oxford: Oxford University Press, pp. 117-124.

GARCÍA, Alan

2008 *Mensaje a la nación*. Lima: Secretaría de Prensa-Presidencia de la República.

2007 *Mensaje a la nación*. Lima: Secretaría de Prensa-Presidencia de la República.

2006 *Mensaje a la nación*. Lima: Secretaría de Prensa-Presidencia de la República.

GRUSKY, David y Ravi KANBUR (eds.)

2006 *Poverty and Inequality*. Stanford: Stanford University Press.

KLEINMAN, Arthur; Leon EISENBERG y Byron GOOD

2006 «Culture Illness and Care: Clinical Lessons from Anthropologic and Cross-cultural Research». En: *The Journal of Lifelong Learning in Psychiatry*, vol. IV, N° 1, pp. 140-149.

MINISTERIO DE SALUD

2007 *Plan nacional concertado de salud*. Lima: Ministerio de Salud

2005 *Norma técnica para la atención del parto vertical con adecuación intercultural*. Lima: Ministerio de Salud-Dirección General de Salud de las Personas. Estrategia Sanitaria Nacional de Salud Sexual y Reproductiva.

NUSSBAUM, Martha

2000 *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

RANIS, Gustav; Frances STEWART y Emma SAMMAN

2006 «Human Development: Beyond the Human Development Index». En: *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 7, N° 3, pp. 323-358.

SALUD SIN LÍMITES

2000 «Proyecto: Provisión de servicios de salud sexual y reproductiva culturalmente adecuados en comunidades afectadas por la violencia en Ayacucho». Informe de investigación. Ayacucho.

SÁNCHEZ GRIÑÁN, María Inés

2007 «Generation and Access to Nutrition Information for Multisectoral Action». En: *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol. 24, N° 2, pp. 107-108.

SEN, Amartya K.

1999 *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

STEWART, Frances

1985 *Basic Needs in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

STREETEN, Paul; Shaid BURKI et al.

1981 *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. New York, Oxford: Oxford University Press.

TANAKA, Martín

2008 «Del voluntarismo exacerbado al realismo sin ilusiones. El giro del APRA y de Alan García». En: *Nueva Sociedad*, N° 217, septiembre-octubre, pp. 172-184.

TANAKA, Martín y Sofía VERA

2007 «Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión». En: *Revista de Ciencia Política*, volumen especial, pp. 235-247.

UNDP

2007 *Human Development Report. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. Fecha de consulta: 3/03/2009.

<http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_EN_Complete.pdf>.

2004 *Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World*. Fecha de consulta: 23/02/2009. <http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_complete.pdf>.

2000 *Human Development Report: Human Rights and Human Development*. Fecha de consulta: 23/02/2009. <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2000_EN.pdf>.

1994 *Human Development Report: New Dimensions of Human Security*. Fecha de consulta: 23/02/2009. <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>>.

1990 *Human Development Report. Concept and Measurement of Human Development*. Fecha de consulta: 3/03/2009. <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/>>.

UNTERHALTER, Elaine

2008 «The Capability Approach and Gendered Education: Some Issues of Operationalisation in the Context of the HIV/AIDS Epidemic in South Africa». En: COMIM, F.; M. QIZILBASH y ALKIRE S. (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 489-509.

VÁSQUEZ, Enrique

2007 «La brecha entre el discurso político y la gestión pública a favor de los más pobres». En: *Economía y Sociedad*, N° 64, julio, pp. 42-53. Fecha de consulta: 23/02/2009. <<http://cies.org.pe/files/ES/bol64/06-vasquez.pdf>>.

WORLD BANK

- 2009a *Second Results and Accountability (REACT) Development Policy Loan-Deferred Drawdown Option*. Washington D.C.: The World Bank.
- 2009b *Second Phase of the Health Reform Program*. Washington D.C.: The World Bank.
- 2007a *Protección social en el Perú: ¿cómo mejorar los resultados para los pobres?* Washington D.C.: The World Bank.
- 2007b *Results and Accountability (REACT) Development Policy Loan*. Washington D.C.: The World Bank.
- 2006 *Country Partnership Strategy for the Republic of Peru*. Washington D.C.: The World Bank.